

La cuestión del agua



Francisco Amarillo ►
Director general de
Desarrollo Rural
Ministerio de
Agricultura, Pesca y
Alimentación

Cada vez con mayor profundidad e insistencia se plantea el debate sobre la utilización del agua. No es una cuestión nueva; es más, a poca historia que se sepa, es un hecho conocido que detrás de un bien tan codiciado, tanto ayer como hoy, se han alentado luchas que en muchas ocasiones derivaron en guerras que alteraban el mapa geopolítico de Estados y regiones. Ya en el siglo XXI, algo debíamos haber aprendido del devenir histórico y hacer primar, en los inevitables conflictos surgidos en la utilización de ella, una templada racionalidad.

Cuanto menos agua se tiene, y esa es nuestra situación, la de España y los españoles, mayores son las probabilidades de conflictos, sean éstos abiertos o soterrados, y mayores y más costosas son también las soluciones. Igualmente, las percepciones del problema, y por lo tanto la capacidad de movilización para aportar medios para resolverlos, son también diferentes, según la latitud desde la que se observen.

A un ciudadano de la Europa húmeda podemos, y debemos, explicarles los muy graves problemas que plantea la escasez de agua, e intelectualmente puede llegar a entenderlos, pero esto es siempre muy diferente a la categoría de vivirlos, como igualmente nosotros entendemos las penurias del Sahel, pero nuestra comprensión siempre distará mucho de su padecimiento. A poco realista que se sea, y aún intentando lo mejor, que es siempre ponerse en la piel ajena, la

solución derivada a nuestros problemas de escasez de agua debe partir básicamente de las competencias del Estado, en una política de Estado, respetando obviamente las competencias de las comunidades autónomas.

Pero si es malo ignorar un problema que existe, el maximizarlo, aunque sea inconscientemente, tampoco es la mejor manera de resolverlo, lo que ya de por sí es preocupante. No hay necesidad alguna de exagerar su gravedad, cuantifiquemos y cuantifiquemos el problema, y con realismo abordemos soluciones. Y en un país afortunadamente democrático como el nuestro, hagámoslo con el mayor consenso posible, tanto con los agentes políticos, económicos y sociales como entre territorios. Sé que es mucho más fácil escribirlo que hacerlo, pero el afán en este objetivo debe de ser permanente, ya que todos podemos exponer nuestras posiciones, con diferentes puntos de vista para abordar los problemas, lo que es lógico por otro lado; las soluciones aún no están definidas, los recorridos serán largos y con dificultades, pero en mi opinión vamos por el buen camino.

Las cuestiones básicas

Hay tres preguntas fundamentales a responder. ¿De qué agua disponemos?, ¿cuánta necesitamos? y ¿cómo gestionamos mejor el recurso?



▼
Muchos regadíos históricos y recientes, intensivos o extensivos, sean cuales sean, nos han conducido a una maraña tarifaria que se explica mal y se entiende peor

El agua disponible, obviamente tanto superficial como subterránea, es un dato básico, de aproximación asintótica, y que se va a mover siempre en un área de amplio espectro. Paradójicamente tendríamos que plantearla después de la segunda, la de ¿cuánta agua necesitamos? Porque el agua disponible es función de la tecnología de obtención de la misma, incluyendo la desalación y el reciclaje de aguas urbanas. En realidad, si la pregunta no se matiza pierde mucho sentido. Hay que corregirla de la siguiente manera: ¿De cuánta agua disponemos, a un precio que permita el funcionamiento normal de nuestro sistema productivo? Es decir, el binomio cantidad de agua y precio de la misma es indisoluble, hablamos de la cuantificación de inputs básicos de carácter económico, no de una abstracción tecnológica. Este aserto fragmenta la respuesta en función de los precios que pueda pagar el usuario. Porque el usuario urbano puede pagar un precio, el agrario otro, el energético uno muy diferente al de los anteriores. Precisamente, el uso agrícola y los regantes suponen el 75% del total del consumo; son los mayores demandantes y los que menos precio pueden pagar. Una respuesta simple, que desgraciadamente algún grupo muy minoritario defiende, sería que al no poder pagar en muchos casos el agua que necesitan, se contraiga su uso y que la superficie regable disminuya.

Soluciones tan simples a un problema tan complejo nos conducen siempre al desastre. Viene a ser algo así como quitarte un dolor de cabeza cortándotela. La obligada cohesión social impone otras soluciones, en las que los distintos precios del agua tienen que jugar un papel importante. De esta cuestión es tan consciente la

UE que en la propia Directiva Marco del Agua, a la vez que para el 2010 se obliga a la repercusión de los costes de obtención y distribución del agua en los precios de la misma, lo que es esgrimido por muchos grupos interesados en la cuestión del agua, pero se puede “olvidar” lo que inmediatamente después dice la propia directiva, que se podrán excepcionar aquellos casos en que por razones sociológicas la aplicación estricta de la norma se haga inviable. Y este es, desde luego, el caso de muchas zonas regables.

Pero, por otro lado, los regantes, y aquí las comunidades de regantes tienen mucho que decir, y más aún que hacer, no pueden esconder la cabeza bajo el ala, pensando que no pasa nada, porque saben muy bien que pasa, y la situación comienza a hacerse poco sostenible. Muchos regadíos históricos y recientes, intensivos o extensivos, sean cuales sean (el sistema no aguanta este arcaísmo de muchos centenares de tarifas, con mecanismos de tarificación muy diversos), nos han conducido a una maraña tarifaria que se explica mal y se entiende peor. Clarificar la situación es básico y las Administraciones implicadas con seguridad que colaborarán, pero la iniciativa está en los regantes.

Para determinar la cantidad de agua de la que disponemos, junto a las relativamente nuevas fuentes, el mar y la reutilización de las aguas urbanas, etc., se encuentran otros elementos más clásicos, como son las capacidades de embalsar y de distribuir, y aunque aquí los márgenes para regular sean estrechos, por el alto nivel de regulación de nuestras cuencas fluviales, y huyendo, por supuesto, del becerro de oro del hormigón, lo que pueda hacerse y lo que pueda va en el sentido más amplio del término, incluido por descontado el marco medioambiental, debe hacerse.

Hay a este respecto ejemplos paradigmáticos muy recientes como la presa de La Serena, que demuestran lo que significa asegurar unos regadíos precarios en los que hubo campañas en que a duras penas se pudieron salvar los frutales.

¿Cuánta agua necesitamos? Desde luego el usuario urbano cada vez más, y nadie discute su prioridad, la prioridad del usuario urbano. Otra cuestión es si al socaire de las necesidades urbanas, que fácilmente se entienden y que no sólo es beber, sino también mantener las ciudades limpias y habitables, se introduce de matute el riego de miles de hectáreas de parques y jardines, porque los grandes municipios sí disponen de estas superficies, y esto obviamente es harina de otro costal. Tampoco es cuestión de entrar



en la polémica entre utilización y consumo, que con facilidad esgrime el sector eléctrico. La pelota una vez más está en el tejado agrario, y aquí debemos ser muy claros. La obligación de optimizar la eficacia hídrica de nuestros regadíos es una necesidad apremiante a la que ciertamente se está haciendo frente, con la inapreciable colaboración tanto de las comunidades autónomas como de las comunidades de regantes.

El Plan de Choque en los regadíos

El Plan de Modernización de Regadíos, con la nueva orientación que las Administraciones competentes le han dado, marca el camino a seguir, el familiarmente conocido como Plan de Choque prevé un ahorro anual de 1.162 hm³, actuando sobre el 20% de nuestros regadíos, con un horizonte temporal de dos años, es decir: ya las propias previsiones para 2008 del Plan Nacional de Regadíos nos llevaría a unas inversiones de 3.000 millones de euros con un ahorro de 3.000 hm³.

Este esfuerzo merece la comprensión de todos, porque los regantes lo están afrontando en muchas ocasiones en condiciones difíciles. Particularmente es deseable el entendimiento con los sectores medioambientales, en el sentido que creo que por primera vez abordamos esta cuestión tan importante con voluntad de entendimiento y convergencia, y algunas posiciones radicales de una parte alimentan el radicalismo en la otra, entenderse y entendernos es siempre lo mejor.

Pero de este plan ha quedado al margen, en general, el agua subterránea, es decir, el 25% de la superficie regable y una de las más eficaces

desde el punto de vista económico e incluso hídrico. Sin embargo, la necesidad obliga, y está obligando a profundizar a más de 200 metros y a regar en algunas ocasiones con aguas de salinidad elevada, en la esperanza de disponer de agua dulce que pueda mezclar con las salobres o de que llueva. Es una manera obligada y dramática de jugar a la ruleta rusa.

Evaluar los recursos de nuestros reservorios subterráneos es una necesidad apremiante, conocer su capacidad de recarga, y por lo tanto el agua disponible, ir más allá en esta cuestión, es pan para hoy y hambre segura para mañana, y esta es una tarea urgente. Hay que minimizar las necesidades de los recursos hídricos subterráneos, propiciando las tecnologías de riego más eficaces que permitan una utilización mínima del agua, y asumir que el agua de la que se dispone es exclusivamente la de recarga de los acuíferos.

La gestión de los recursos hídricos

¿Cómo gestionamos mejor el recurso? La ya clásica definición de ley como “ordenamiento de la razón encaminada hacia el bien de la comunidad” viene aquí como anillo al dedo. Es en principio el ordenamiento legal el que tiene que establecer los marcos de gestión. Y leyes por descontado que tenemos, aunque el cumplimiento de las mismas en los últimos decenios es ya otra cuestión, y aunque la ley siempre hay que aplicarla con mesura, hay que aplicarla.

Tanto la Directiva Marco como el Texto Refundido de la Ley de Agua se constituyen en los dos ejes principales, junto a otras normativas complementarias, en las que la tradición secular



ha jugado un gran papel. La presión de la sequía y la valorización económica del agua comienzan también a abrir nuevos marcos legislativos: el relativamente reciente Decreto de la Sequía, que aunque nace desde la excepcionalidad y la temporalidad, abre nuevos horizontes, posibilitando la compra y venta de agua, previa autorización. En definitiva, los marcos legales tratan de adaptarse al momento y a las circunstancias, pero con una perspectiva de más largo alcance.

Hasta ahora, la gestión administrativa del agua ha residido en las Confederaciones Hidrográficas, Unidades de Cuenca ahora, y el derecho básico a su uso. Por lo tanto los usuarios son sólo usufructuarios. Se basaba y se basa en la concesión. Las aguas subterráneas, hasta época muy reciente, se han regido por la Ley de Minas. Esta dicotomía no era buena para nadie, incluyendo los usuarios de aguas subterráneas y buena ha sido su unificación.

Pero en la tradición de las Cuencas Hidrográficas, el sistema concesional es en sí un buen instrumento; su gran problema ha sido la mecánica práctica de su aplicación, que en algunas cuencas ha llevado al otorgamiento sucesivo de concesiones precarias, que posteriormente no pasaron a definitivas, y a la tácita aparición de considerables zonas regables con un apoyo legal precario, cuando no nulo. Particularmente, en las zonas regables con pozos subterráneos se ha llegado a situaciones que se sostienen difícilmente. Son problemas que se han gestado en décadas, pero que cuando el agua escasea, explotan.

La coordinación en épocas anteriores de las dos grandes Administraciones que intervienen en la gestión del agua para el principal usuario de la

misma, el agrario, el actual MIMAN en alta y el MAPA en baja, distaba de ser modélica. Sin duda, la coordinación de ambas Administraciones es un elemento básico para racionalizar la gestión del agua, y en esto, en los dos últimos años se han dado pasos que no se habían dado en las décadas anteriores. La obligatoriedad de los informes preceptivos en el decreto que regula la compraventa de derechos de agua, o a la firma conjunta del Plan de Choque, con obras coordinadas de una y otra Administración, son buenos ejemplos de esta cuestión. Aquí estamos también por el buen camino.

Pero al final es el usuario el que tiene que cumplir la ley, y si en el urbano es un cumplimiento pasivo, en los demás y particularmente en el agrario es muy activo, y con las leyes, nunca por encima de las leyes, nuestra gestión debe encaminarse a aplicar toda la tecnología a nuestro alcance para maximizar la eficacia hídrica, y a este respecto hay una gran desigualdad en los territorios del Estado que debemos intentar, se está intentando, acabar con ella en el menor tiempo posible.

Vislumbrar el futuro es siempre muy difícil, entre otras cosas, porque siempre nos lo imaginamos como el presente mejorado. Cuando al final del siglo XVIII y principios del XIX se planteaba el futuro del transporte, siempre se pensaba en diligencias más grandes, con tiros de más caballos, más veloces y con más capacidad de carga, pero estaban en un error, porque el futuro de la diligencia era el ferrocarril. Este es el esfuerzo que estamos obligados a hacer, que no es nada fácil, buscar e intuir el ferrocarril de la obtención y utilización del agua. ■